

## Autonomia das Escolas no âmbito da autonomia autárquica: autonomia ou antinomia?

Paulo Coelho Dias - Escola Superior de Educação de Santarém. Universidade Nova de Lisboa. CIES-ISCTE; E-mail: [paulo.dias@ese.ipsantarem.pt](mailto:paulo.dias@ese.ipsantarem.pt); pgdias@sapo.pt

***Resumo.** Analisamos neste artigo os principais processos estruturantes ligados à autonomização das escolas em Portugal. Neste âmbito, centramo-nos, especificamente, na relação algo ambígua que se estabelece entre a autonomia autárquica e a autonomia escolar. Essencialmente, propugnamos uma legislação urgente para regular, de forma consistente, a articulação institucional entre a escola e a autarquia.*

***Palavras-Chave:** Autonomia escolar; autonomia autárquica; sistema educativo português; avaliação das escolas.*

### INTRODUÇÃO.

A autonomia das escolas surge, por um lado, e adequadamente, – enquanto processo endógeno, exógeno ou misto – no seguimento de políticas educacionais que, mediante influências interdisciplinares e políticas múltiplas, têm procurado dar resposta à questão da necessária adequação das escolas ao meio envolvente, mais especificamente, aos seus particularismos culturais, fortemente condicionadores das trajetórias familiares *lato sensu* e, questão que mais interessa à escola, das trajetórias estudantis delas decorrentes, *stricto sensu* (McDermott & Rothemberg, 2001); mas esse processo de autonomia surge, por outro lado, e neste segundo nível algo inadequadamente, na decorrência da importação para o nosso país daquilo que têm sido práticas eficazes noutros países mas que, por serem indestrinçáveis dos contextos histórico-geográficos de origem, não podiam (ou se podiam haveria que equacionar previamente em que termos) ser importadas descontextualizadamente para Portugal. Este último nível de análise refere-se à integração da autonomia escolar no âmbito da

autonomia e gestão autárquicas, praticadas desde há mais de 60 anos nos países nórdicos.

Face ao exposto, o cerne deste artigo é a discussão desta dualidade supra proposta: a adequada autonomização das escolas no quadro do que de mais produtivo tem vindo a ser operacionalizado e teorizado no âmbito do debate científico nas ciências da educação – a escola como um dos agentes, mas não o único, da comunidade educativa – em contraponto ao processo ou à via prática que foi adoptada no nosso país para implementar a referida autonomização que, decorrendo, como se disse, de uma importação descontextualizada de modelos nórdicos, entrecruzados com influências ideológicas e políticas facilmente enquadráveis, arrisca-se a envenenar o referido processo de autonomia logo desde o seu início.

## **1. Gênese dos processos de autonomização escolar. Breve enquadramento diacrónico.**

Até aos anos 50 do século passado, a teoria dos dons, «*fortemente alicerçada na correlação entre testes do QI e resultados escolares dos alunos*» (Husén, s. d.: p. 83, cit. em Pinto, 1999: p. 38), dominou grande parte do debate das ciências de educação em torno do sucesso escolar estudantil. Esta concepção essencialmente *ex nihilo* do sucesso, não permitia perspectivar a importância do contexto familiar nesse processo, explicação acrescida que viria a revelar-se incontornável em todo o questionamento científico posterior, ao longo das décadas de 60, 70 e 80. Efectivamente, ao haver, por um lado, uma homologia estrutural tendencial entre os *curricula* escolares e os modos de fazer próprios das classes sociais média e alta; e, por outro, ao estabelecer-se, como correlato, uma homologia entre os testes psicológicos adoptados para medir o QI e os resultados escolares, tal provocava uma ilusão de que eram efectivamente as capacidades inatas dos alunos que permitiam predeterminar os seus resultados escolares (Pinto, *op. cit.*). Ora, não sendo completamente falsa a relação encontrada ela, contudo, decorria, como dissemos, em grande parte, da circunstância do tipo de testes de QI adoptados, bem como os *curricula* das escolas serem essencialmente homólogos do duplo *arbítrio cultural* adstrito às classes média e alta (cf. Bourdieu & Passeron, s. d.). Desta forma, tais modelos explicativos não conseguiam justificar por que motivo os alunos das classes baixas, possuidores de elevado QI, segundo a referida bitola, ainda

assim abandonavam precocemente o sistema de ensino (Pinto, *op. cit.*), bem como não permitiam perspectivar – bem numa linha pós-moderna – a questão da diversidade intelectual/cognitiva decorrente da multiplicidade de profissões existentes e dos respectivos lugares de classe que, consoante a natureza das tarefas que lhes são adstritas, desenvolvem mais certos aspectos da inteligência do que outros (cf. Freire, 1993, 1997, 2000) ou a questão intrínseca das múltiplas inteligências proposta, entre outros, por Goldner (1998).

Neste quadro, essencialmente aporético (dado que aquilo que era o factor causal basilar da teoria dos dons, o QI, não permitia, afinal, explicar uma percentagem elevada de casos desviantes, deixando sem saída explicativa o próprio modelo), começam a avultar outras perspetivações complementares ou, até, no limite, alternativas, desde logo, aquelas que integram no debate científico a importância do contexto familiar em termos dos resultados dos alunos. Neste âmbito, desde logo, avultam duas grandes correntes no âmbito da Sociologia da Educação: a Teoria Estrutural Determinista, por um lado; e o Neo-individualismo, por outro. Os primeiros, apresentam uma importante contextualização dos «dons» ao explicarem que aquilo que a escola pede aos alunos é essencialmente consentâneo dos valores, normas, saberes e saberes-fazer adstritos às classes média e alta (Bourdieu, 1987; Bourdieu & Passeron, s. d.; Bernstein, 1985, 1996). De facto, desde a existência de um «*currículo oculto*» homólogo entre os *curricula* escolares e o *habitus* das classes média e alta, aos processos de socialização para a linguagem (conducentes à construção familiar de um *código elaborado* para os alunos das classes altas *versus* um *código restrito* para as famílias das classes baixas), passando pelos recursos culturais facultados diferencialmente segundo as famílias em função da respectiva classe social, estas novas teorias mostraram que, definitivamente, havia uma *perspectiva culturalista* (Diogo, 1998) mais do que meramente de competências intrínsecas na base do sucesso escolar. Mas neste debate, não obstante o inequívoco reconhecimento do valor destas novas abordagens, surgem críticos que as denunciam pelo seu exagerado centralismo estrutural, pelo facto das alternativas à *reprodução social* serem essencialmente excepcionais, sufocando o espaço para a acção transformadora dos agentes face à estrutura (Berger & Luckmann, 1987; Boudon, 1990; Haecht, 1994).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Paralelamente, esta questão da transformação estrutural no quadro da acção social é também equacionada, de uma forma magistral, embora fora do estrito âmbito educacional, por, entre outros, Chazel (1983, 1992) e Giddens (1997).

Desde logo, avulta nestas críticas a perspectiva construtivista de Berger & Luckmann (1987). Concordando com os autores estrutural deterministas de que efectivamente existe um real objectivado aos mais novos (estruturado como «*gramática do social*»), ainda assim, com recurso à filosofia existencialista de Jean Paul Sartre, Berger e Luckmann (*op. cit.*) introduzem os importantes conceitos de *interiorização da exterioridade* e *exteriorização da interioridade*. Ora, quer no momento dessa *interiorização* quer, principalmente, no momento da sua *exteriorização*, as crianças no âmbito do seu processo de *socialização primária* ou *secundária*, poderiam transformar, -quer por via perceptiva idiossincrática do real objectivado efectivamente interiorizado, quer por via de transformação, também ela idiossincrática desse saber- a realidade original. Ou seja, alterariam, embora a uma escala microssociológica, a estrutura existente. Assim, ficava claro que esta não é irreduzível aos agentes, antes pelo contrário, ela, no âmbito do próprio processo da acção social, seria por eles transformada, embora na contingência das características individuais e grupais desses agentes, para além dos meros limites que a estrutura já concebia previamente à alternância, nos termos aduzidos por Bourdieu & Passeron (s. d.).

Por sua vez, numa linha complementar desta, Raymond Boudon (1990) salienta que a concepção das trajectórias de sucesso ou insucesso dos alunos previamente concebidas como decorrendo tendencialmente dos lugares de classe familiares, não problematizava convenientemente, o papel das famílias dos alunos nesse âmbito, abrindo campo a um vasto espaço de problematizações posteriores nascidas sobre a égide dessa conceptualização teórico-prática. Através de um modelo importando à melhor tradição da sociologia económica (ver Grácio, 1997), Boudon, aperfeiçoa os modelos aí construídos numa base de optimização unidireccional, acoplando-lhes convenientemente, uma perspetivação sociológica introdutora da lógica dos agentes, fruto da sua subjectividade diferencial. Neste modelo, as famílias face à escola, mais do que apresentarem aprioristicamente atribuídas estratégias de acção, produzem opções diferenciais, mesmo dentro do âmbito da mesma classe social, onde, a cada momento, são percepcionados os *custos*, os *benefícios* e os *riscos* de cada escolha face à permanência, ou não, dos seus filhos na escola.

Entre nós, esta nova problematização desenvolvida por Raymond Boudon abriu um campo vasto de estudos complementares onde, por caminhos diferentes, diversos autores, através de uma perspetivação microssociológica da sociologia da família (ver, por exemplo, Diogo, 1998; Grácio, 1997; Pinto, 1998, Sebastião, 1999, etc.),

evidenciam as diferentes trajetórias das famílias face à escola, com resultados directos no sucesso ou insucesso tendencial dos alunos. Também por esta via, ficou claro que a mera problematização da aprendizagem dos alunos tendo em conta os recursos familiares adstritos à respectiva classe social, deixava por explicar, tal como já acontecera anteriormente para a teoria dos «dons», uma parte substancial das trajetórias individuais dos alunos e dos respectivos resultados. O questionamento passa, então, seguidamente, para a escola e para a relação escola-família, enquanto explicação do sucesso e insucesso dos alunos, no quadro de uma mútua e permanente inter influência nos dois sentidos.

## **2. A relação escola-família. Um binómio causal fundamental no (in)sucesso dos alunos: a génese do equacionamento da autonomia da Escola.**

A deficiente relação que se estabelece entre a escola e a família tem sido apontada por alguns autores como uma das principais barreiras ao sucesso dos alunos, particularmente daqueles que integram os grupos mais desfavorecidos. No âmbito deste debate, McDermott & Rothemberg (2001), referindo-se especificamente à leccionação em espaços peri-urbanos degradados, aludem a construção de relações apriorísticas «*nós eles*» vividas, quer do lado da escola em relação aos grupos de famílias mais carenciadas, quer destas em relação à escola. Para os autores, essa é uma das variáveis mais determinantes na prossecução do sucesso escolar, medido, quer ao nível da aquisição de competências cognitivas, quer no que respeita às competências sócio-afectivas (simples e complexas) nos termos sugeridos por Morais et al. (1996a,1996b). Tendo como contexto de estudo conjuntos de bairros periféricos de grandes cidades norte americanas, os autores em referência (McDermott & Rothemberg, *op. cit.*) procuraram trabalhar, mediante um processo sócio educativo de Investigação-Ação, as atitudes e os consequentes comportamentos, quer do lado das famílias face à escola, quer desta em relação às famílias. O objectivo foi ultrapassar o referido efeito apriorístico «*nós eles*», substituindo-o, na medida do possível, por um outro «*nós e eles*». Ao fim de algum tempo decorrido do processo sócio educativo, o nível de receptividade dos professores face aos pais da comunidade e o nível de participação destes no âmbito de algumas actividades escolares, desde logo, nas reuniões de pais, sofreu um forte incremento. Posteriormente à consolidação dessas vivências, verificou-

se uma melhoria dos resultados dos alunos, quer ao nível da aquisição de competências cognitivas, quer sócio afectivas.

Também entre nós, são inúmeros os estudos que atestam a propensão acrescida ao insucesso escolar na decorrência da pouca ligação da escola à família.<sup>2</sup> Paralelamente, num questionamento que incide directamente sobre a adopção de práticas pedagógicas diferenciais face aos diferentes públicos escolares, Morais et al. (1996a, 1996b), no âmbito dos denominados estudos ESSA (estudos sociológicos de sala de aula) verificaram que certas alterações quanto à severidade das regras de controlo comportamental (enquadramentos mais fortes ou mais fracos) e quanto aos diferentes níveis de classificação (nas relações transmissor aquisidor, -nomeadamente ao nível das regras discursivas: *selecção*, *sequenciamento*, *ritmagem*- nos espaços do professor alunos, etc.) apresentavam vantagens ou desvantagens face a diferentes grupos de alunos, definidos pela classe social, pelo género e pela etnia.

Ora, estes diferentes estudos permitem perceber que, para além dos outros factores já referidos anteriormente, a escola compreende em si, nomeadamente ao nível das relações face-a-face de sala de aula, um peso «autónomo» muito forte na facilitação ou, pelo contrário, na dificultação da aprendizagem dos alunos, medida a diferentes níveis. Assim, se a escola almeja, de facto, levar os seus alunos ao saber ela deverá, desde logo, ser capaz de conhecer o contexto com o qual trabalha, os alunos ou público-alvo ao qual se dirige. Faz sentido aqui convocar o contributo de Seabra (1999) sobre esta questão, quando nos diz que:

Nesta última década, verificou-se uma intensificação do interesse pela análise dos processos de socialização desenvolvidos pelas famílias. Por um lado, foi a constatação de que, para potenciar as probabilidades de sucesso escolar dos alunos provenientes dos grupos sociais mais desfavorecidos, se tornava indispensável que a instituição escolar conhecesse as estratégias educativas dessas famílias de modo a poder reduzir a «ruptura cultural» sentida, justamente, pelos filhos dessas famílias cujo modelo de socialização mais se diferencia do modelo de socialização escolar. O conhecimento dos traços fundamentais do processo de socialização dos alunos tornou-se condição necessária às práticas pedagógicas que procuram articular o universo escolar com o familiar. (p. 19)

Por este mesmo facto, diferentes autores (Brophy, 2000; Dias, 2009; McDermoth & Rothemberg, 2001, etc., etc.), embora mediante abordagens diferenciais, propõem uma adequação tendencial entre os programas das unidades curriculares, as metodologias adoptadas, os processos de avaliação, etc. e as características dos alunos

---

<sup>2</sup> Ver, enquanto clássicos neste âmbito entre nós: *O outro lado da escola* de Benavente, Costa, Machado e Neves (1987) e, de Raul Iturra: *Fugirás à escola para trabalhar a terra - Ensaio de antropologia social sobre o insucesso escolar* (1991b) e ainda do mesmo autor: *A construção social do insucesso escolar - Memória e aprendizagem em Vila Ruiva* (1991a).

de cada escola em concreto. Mormente, enfatiza-se a urgência de implementar esta visão focalizada, personalizada no aluno e nas suas famílias, em detrimento das tendências centralistas ao nível dos programas, dos métodos e do processo avaliativo. Efectivamente, quem melhor do que o conjunto de membros que constituem a escola para conhecer a comunidade educativa que existe para além de si, fora dos muros dessa mesma escola?

Será uma entidade distante e, por vezes bastante impessoal, como o Ministério da Educação?

Eis pois, aqui, embora de forma necessariamente breve, a emergência de pensar a escola enquanto entidade «autónoma»; eis aqui pois, a génese da autonomia gradual das escolas: é à escola, enquanto comunidade viva que cabe conhecer-se conhecendo aqueles que nela vivem e aqueles que com ela vivem: a restante comunidade educativa; o seu *território educativo* (Pinhal, 1993).

### **3. Construção da autonomia escolar pela escola ou pela administração central?**

O debate que iremos desenvolver sobre a autonomia escolar não pode deixar de equacionar os termos do próprio processo de construção da autonomia escolar pois são eles que, em última instância, permitem perceber a que tipo de autonomia (ou autonomias) nos estamos a referir afinal. Neste âmbito, alguns autores apresentam uma perspectiva bastante crítica e até fatalista do processo de autonomia escolar. É o caso de Silva e Violante (2003) que, num sugestivo artigo sobre a questão da autonomia, fazem perceber uma intenção, ainda que sub-reptícia, de manipulação da autonomização escolar por parte da administração central. Com recurso ao próprio texto do Decreto-Lei 115/A-98 salientam que a passagem «*poder reconhecido à escola ou ao agrupamento de escolas pela administração educativa (...) no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe são consignados.*» (p. 5) remete, desde logo, para um processo de autonomia por consignação. Os autores vão mais longe dizendo que, posteriormente a essa consignação, cabe à administração educacional «*rever os termos em que a autonomia é concedida e a forma como é gerida.*» Percepcionada desta forma, a autonomização das escolas nada mais seria do que um processo essencialmente dirigido pelo Estado para o próprio Estado (através de um plano intencional de delegação de poder) em que, quer no momento da constituição,

quer ao longo de todo o processo intermédio de consecução, quer, ainda, no corolário final, os critérios e mecanismos seriam ditados pelo Estado, perverso, por essa via, o carácter autónomo da autonomia,<sup>3</sup> que deveria ser o cerne dessa mesma autonomia. Neste sentido, Silva e Violante, parafraseando Lima, denunciavam que o diploma não autonomiza as «*decisões políticas e estratégicas de grande alcance*» mas serve apenas as «*decisões locais ou periféricas (...) consideradas instrumentais relativamente às primeiras e delas hierarquicamente dependentes.*» (Lima, 1999: p. 59, cit. em Silva e Violante, 2003: p. 7).

Não negando legitimidade e sentido às críticas dirigidas a esta «autonomia» que se tem vindo a construir, parece-nos contudo, que urge matizar estas análises. De facto, sob uma aparência macroscópica semelhante, este processo de autonomia esconde uma miríade de situações concretas de micro escala que propendem para cenários bastante diferenciados entre si. Em primeiro lugar, cabe salientar que, em Portugal, a tradição da educação foi sempre centralista. É essa a leitura que emerge da continuada perseguição aos Jesuítas por parte do Marquês de Pombal, que viria a culminar com a sua supressão pelo Papa Clemente XIV no ano de 1773. Este comportamento persecutório por parte de Pombal nada mais era do que uma manifestação do Absolutismo vigente por toda a Europa, imbuído do espírito Iluminista que o consubstanciava, adstrito aos ideais do Déspota Iluminado que, pelo seu saber, deveria guiar o povo (Collingwood, 2000). Mais do que almejar a laicização da sociedade, Pombal estava, na verdade, a exercer o seu pleno mandato despótico e centralista e foi neste mesmo espírito que criou em Portugal a primeira rede de escolas públicas. Assim, bem na génese do nascimento daquilo que hoje conhecemos como sistema de ensino português, está o centralismo despótico adstrito ao Absolutismo do final do Séc. XVIII, na tentativa de «guiar o povo». Sem nos determos exageradamente neste ponto, pois não é esse o nosso sentido de análise, podemos dizer, abreviando a trama, que este mesmo espírito perdurou e sobreviveu às diferentes reformas que foram sendo implementadas no sistema de ensino, com Galvão Teles, com Veiga Simão e, posteriormente, com a própria Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei 46/1986 de 14 de Outubro), cuja missão e termos propendem, claramente, no sentido da difusão de políticas do centro para a periferia; leia-se de cima para baixo, na hierarquia do Estado. Assim, a situação actualmente vigente, no âmbito da qual as políticas de «autonomia» não são senão «a ponta do *Iceberg*», limita-se a ser

---

<sup>3</sup> Pleonasma intencional.



«mais do mesmo», na permanente perpetuação da estrutura secular das tradições adstritas ao nosso sistema de ensino centralista: mudar, por simples decreto, ou fruto das mais bem-intencionadas políticas de equipas de trabalho, todo um sistema *arvorado sobre e consubstanciado para* o centralismo é uma ilusão notória. Efectivamente, veja-se até que ponto é hermético, monolítico e cristalizado o funcionalismo público que funciona dentro do Ministério da Educação...

Essa centralização visa conservar um poder que consubstancia a base de legitimação dos lugares dirigentes da administração pública. A sua dissolução acarretaria o enfraquecimento desse poder e, quiçá, a base de justificação da existência de muitos desses lugares... Para que existiriam eles então, ou a partir de então?

Assim, por muito que não se quisesse, de forma perversa algumas vezes, sempre qualquer política difundida por este sistema centralizado e centralizador teria de ser de tipo centralizando e, pior, de pendor centralizante. A «autonomia» segue esta tendência.

No entanto, mais do que aprofundar este carácter cronicamente centralizante, o que urge perguntar é se teria, no estrito âmbito da autonomia, podido ser de maneira diferente. A nossa opinião neste ponto vai, de certa forma, em contracorrente com aquilo que são os principais alinhamentos teóricos que têm sido desenvolvidos nesta matéria. Vejamos, a nosso ver o que se passa nesta «autonomia» (e aquilo que a caracteriza) é o seu carácter excêntrico. Através de uma análise diacrónica sobre o que têm sido as tendências evolutivas das escolas em Portugal, percebemos essencialmente uma pluralidade de situações. Cronologicamente, os dados indicam que o Estado (leia-se, o Ministério da Educação) foi arrastado por um processo que, nascendo em algumas escolas, pelo seu inegável sucesso comparativo, levou a que esse mesmo Estado arrastasse consigo as restantes escolas. Então, em última instância, foi o sucesso autonomizante dessas primeiras escolas pioneiras que determinou a emergência de autonomizar as restantes.

Simplificando a trama, pois entre os dois tipos propostos existem uma miríade de casos possíveis, definindo gradações quase inexpugnáveis, têm coexistido em Portugal escolas a duas velocidades: umas que, através de processos endógenos e em trabalho com os respectivos *territórios educativos*<sup>4</sup> têm caminhado para aquilo a que, actualmente, se tem vindo a chamar «escola autónoma»; nos antípodas, temos um segundo tipo, constituído por escolas cronicamente dependentes, hiperconformistas ao

---

<sup>4</sup> Para uma conceptualização do amplo alcance deste conceito ver, por exemplo, Pinhal (1993).

centralismo que, sem um empurrão do Estado central, jamais se autonomizariam autonomamente.<sup>5</sup> E é por isso que este processo é lento. Certamente, na linha do que nos diz João Barroso (2003), o Estado tem tardado em implementar o conjunto de políticas que, no seu conjunto, alicerçarão o estabelecimento das bases da autonomia, porque permitem «*libertar as autonomias individuais (...)*» (p. 2), como expressivamente defende o referido autor (*Ibidem*); mas essa inércia do Estado não é a única razão ou, melhor dizendo, não é isenta de razões: a multiplicidade de casos entre as nossas escolas é muita; a diversidade de percursos é muito elevada, e isso torna esse processo legislador e transmissor de competências muito mais lento e gradual, porque não é possível (ou, pelo menos, não tem sido) criar uma política comum que a todas sirva. E é neste sentido que penso que o Decreto-Lei 115/A-98, embora enfermando na sua origem dos defeitos centralistas que já perspectivámos e que acerrimamente têm vindo a ser alvo de críticas cerradas é, não obstante, mais positivo do que negativo; é, não sem alguma ironia, na linha de Winston Churchill sobre a democracia, o melhor no possível. De facto, como vimos atrás, são inúmeras as evidências nacionais e internacionais, no âmbito das Ciências da Educação, da crescente inoperância das políticas centrais de educação (Planos Curriculares, Estratégias Pedagógicas, Critérios de Avaliação, etc.) aplicadas a todo um país com dissimetrias notórias (para não dizer gritantes) entre a sua população. Assim, a autonomia urge, venha ela por onde vier, nasça como nascer. Tem é que começar. No nosso entender, contudo, os ajustamentos subsequentes serão necessários e inevitáveis e, muitos deles, seguramente, processar-se-ão em detrimento do centralismo do Estado. Trata-se de um processo claramente dialéctico, nos termos propostos pelo seu mentor Hegel: estas leis actuais constituem tão-somente a antítese ao sistema centralista até aqui vigente. Neste sentido, aquilo que será a síntese final ainda está a escrever-se e é inexorável, não tenhamos dúvidas; não volta para trás...

A visão metafórica de Peter Woods (1986), referindo-se ao trabalho antropológico, é válida neste contexto da autonomia: "*Todos os etnógrafos deambulam às voltas na escuridão durante um tempo. Mas, cedo, os nossos olhos tornar-se-ão acostumados à escuridão, as sombras definem-se e cada vez tornam-se mais nítidas.*" (p. 22) Efectivamente, há escolas que, desde há vários anos, - muitas vezes fugindo ao centralismo uniformizante da tutela, a «*infidelidade normativa*» que refere Lima (1991) ou as «*autonomias clandestinas*», de que fala Barroso (1996b) - têm vindo a

---

<sup>5</sup> Pleonasma intencional.

implementar processos de auto-avaliação, de formação de professores<sup>6</sup> e de verdadeiro *empowerment* autonomizante, precursores do espírito desta autonomia que agora tanto se fala, dimensões precípuas daquilo que o autor (Barroso, *op. cit.*) denomina por autogoverno. Estas escolas já «*estavam no escuro*» há mais tempo e, por isso, face às contingências de tal escuridão (desde logo em termos dos fracos resultados junto dos alunos e das respectivas famílias) os seus «*olhos*» começaram a habitar-se à pouca luz circundante e começaram a ver com maior nitidez, não só a razão dos seus insucessos relativos<sup>7</sup> como, mais importante, começaram, por correlato, a vislumbrar algumas das políticas estratégicas que poderiam implementar, os agora tão aduzidos *Projectos Educativos de Escola*, os *Projectos Curriculares de Escola* e os sectoriais *Projectos Curriculares de Turma* para, quando menos, minimizarem tais resultados inflectindo, na medida do possível, esse negativismo existente. Este movimento, - chamemos-lhe *primeiro momento* - segundo os dados disponíveis, deu-se endogenamente e eclodiu, em termos dos ecos dos seus resultados, de fora para dentro face ao centralismo do Estado. Pela primeira vez e, de forma essencialmente excêntrica, com inegável, para não dizer exclusivo mérito das escolas ou, melhor dito, das comunidades educativas locais, a agenda das políticas estratégicas da escola surgiram de fora para dentro; de baixo para cima, contrariando o habitual movimento contrário. Mas este processo surgiu, pela própria natureza do carácter facultativo das políticas escolares locais, de uma forma essencialmente informal e foi, durante muito tempo, alvo de algum desprezo pela tutela. No entanto, quando os rumores de que algumas escolas estavam a conseguir autonomamente resultados interessantes fruto das políticas estratégicas locais que estavam a adoptar face ao absentismo dos alunos, aos seus resultados, e às relações com a comunidade envolvente, no momento em que se tornou incontornável a força destes resultados, o Ministério da Educação começou a dar mais atenção ao assunto e as políticas localmente eficazes começaram a ser alvo de estudo por parte, desde logo, de alguns grupos de trabalho, tendentes a perspectivar as medidas *stricto sensu* e a sua eventual generalização a outros contextos *lato sensu*. Nasceu aqui, por sua vez, o *segundo momento* decisivo do processo de autonomia, que, pelo meio, produziu o Decreto-Lei 115/A-98, desta feita uma autonomia orientada, procurando, com base na

---

<sup>6</sup> Veja-se, por exemplo, o que nos escrevem, a este propósito, Formosinho, Ferreira e Silva num interessante estudo denominado *Avaliar, Reflectir e Inovar* (2001), onde os autores reflectem sobre as vastas experiências desenvolvidas no âmbito do Centro de Formação de Associação de Escolas Braga Sul.

<sup>7</sup> Neste âmbito, a política centralista dos *rankings das escolas*, no seu profundo autismo face às variáveis de contexto, veio, ironicamente, contudo, dar uma ajuda para «ver melhor».

técnica do decalque, «autonomizar» outras escolas ainda distantes destes processos mas, no essencial, próximas no tipo de problemas sentidos: maus resultados dos alunos, absentismo e abandono escolar elevados, etc., etc., etc.

Ora, se, para o *primeiro momento*, verdadeiramente autónomo de autonomização,<sup>8</sup> a intervenção do Estado foi essencialmente inútil, desnecessária ou inexistente, já que ele nasceu da consciência dos agentes locais envolvidos nos fenómenos internos e externos à escola, geradora, posteriormente, de políticas subsequentes de adaptação ao meio; no *segundo momento* a questão já não é autónoma *tout court* e eis como duas realidades totalmente distintas: a *autonomia autónoma* e a *autonomia induzida* ou *decretada* têm sido apreciadas como sendo a mesma coisa quando, afinal, na essência, são diametralmente opostas. É que, neste segundo caso, a não haver os «empurrões» que o Estado tem procurado dar, a autonomia poderia nunca vir a acontecer. E é neste contexto que as críticas quanto a uma falsa autonomia ganham sentido. Aqui, *ipso facto*, estamos perante uma *autonomia por decreto*. E autonomia por decreto, em última instância, não é autonomia nenhuma porque as metodologias seguidas para chegar aos documentos estratégicos bem como às respectivas políticas foram induzidas. Neste último caso, mormente, há o risco de poder haver, ainda que inintencionalmente, resvalamentos para políticas descontextualizadas resultantes da miragem ingénua que determina que aquilo que foi altamente eficaz num contexto também o será noutra com características «próximas». Ora, este carácter de «proximidade» é frequentemente falacioso, pois cada comunidade educativa tem uma especificidade própria que pode determinar que aquilo que resultou em pleno numa seja um rotundo fracasso noutra, supostamente «próxima» por um mero ponto de vista teórico ou, até, teórico-prático. Um *Contrato de Autonomia* estabelecido com este tipo de escolas nada mais é do que passar à forma uma mentira, fortemente impeditiva da verdadeira autonomia. Então, chegados a este ponto, só a implicação profunda dos agentes locais ligados à escola (leia-se a comunidade educativa de destino dessas políticas) poderá, por análise reconfigurativa e recontextualizante, impedir inaptações fatais. Este processo, por sua vez, restabelece a base da legitimidade do processo de autonomia, evoluindo para um *terceiro momento* do processo de autonomia, de natureza mista, agora em sentido contrário, de uma *autonomia por decreto* ou *induzida* para uma *autonomia relativamente autónoma*, conceito intencionalmente vago para enquadrar, no

---

<sup>8</sup> Pleonasma intencional.

seu máximo de espessura teórica, todas as diferentes situações de maior ou menor participação das comunidade educativas por esse país fora. Neste *terceiro momento* podem, igualmente, ser confrontadas algumas das escolas do *primeiro momento* de autonomia que, como dissemos atrás, chegaram ao seu processo de autonomia de forma autónoma, mas que, não obstante, podem beneficiar com as experiências de outras escolas, através de um *crossover* de experiências, que usam a tutela como plataforma giratória, para colocar em confronto outras abordagens que podem complementar os seus processos de autonomia em fase de consolidação crescente. Chegados a este ponto os *Contratos de Autonomia* só vêm dar forma legal a um processo efectivamente já existente. Por serem uma prática de verdade, contribuem para a continuação do processo, desta feita no seu alicerçamento formal, e verdadeiramente são ou serão úteis à autonomia escolar.

Claro que, em todo este processo, a tutela pode não conseguir (ou pode até à partida ser essa a sua intenção sub-reptícia, com vista à manutenção de determinadas prerrogativas...) evitar a «tentação» de desvirtuar algumas das linhas que enformam o próprio processo autónomo de construção da autonomia da escola – por exemplo, através de orientações expressas para incluir e alterar normas do Regulamento Interno de cada escola –, o que deixa uma margem de incerteza em torno deste processo o que, como anteriormente dissemos, tem sido denunciado, embora com argumentos nem sempre confluentes, por diversos autores (ver, por exemplo, Canário, s. d.; Lima, 1999; Sarmento, 1993; Silva e Violante, 2003).

Subjacentes ao processo de autonomização, nestes três momentos referidos, estão os níveis de competências necessários. Trata-se, uma vez mais, de uma questão que está longe de ser pacífica. Voltemos, para iniciar este debate, ao disposto no Decreto-Lei 115/A-98, mas, desta feita, tomando como análise o articulado no seu artigo 47, n.º 1: “*A autonomia da escola desenvolve-se e aprofunda-se com base na iniciativa desta [iniciativa que já perspectivámos...] e segundo um processo faseado em que lhe serão conferidos níveis de competência e de responsabilidade acrescidos de acordo com a capacidade demonstrada para assegurar o respectivo exercício.*” Uma primeira leitura deste período pode perspectivar uma clara relação de paternalismo do Ministério da Educação face a cada escola (Moura, 1999) devido à circunstância de ser a tutela que confere «*níveis de competência e de responsabilidade acrescidos de acordo com a capacidade demonstrada (...)*». No entanto, se uma tal situação é possível (e nesse caso, é lamentável, pois prefigura o contrário daquilo que pretende legislar que é

sobre autonomia), este período pode também propender para uma outra questão fundamental e de alcance dificilmente negligenciável. Como vimos antes, as escolas por Portugal fora, apresentam processos de autonomização a diferentes velocidades. Assim, este período pode propender, antes de mais, para uma prática cautelar legítima por parte da tutela. Efectivamente, uma coisa é estabelecer com uma escola um *Contrato de Autonomia* baseado nos argumentos de verdade que vimos antes, no âmbito de uma escola que, *ipso facto*, está a desenvolver, crescente e consistentemente um processo de *empowerment*; outra coisa muito diferente, porque assente numa falácia, é estabelecer um mesmo contrato com outra escola que está muito longe de ter qualquer processo de autonomização consistente, deixando-a gradualmente entregue a si própria quando ela, já neste momento, é um exemplo de desgoverno e de desordem. Um tal contrato neste caso seria inaceitável, desde logo, porque seriam os alunos e as respectivas famílias os primeiros a sofrer com a legitimação formalizada de uma autonomia que a existir, nos moldes actuais, seria muitíssimo pior do que a completa dependência da tutela.

#### **4. Uma palavra sobre os poderes acrescidos dos pais e das associações de pais nas escolas, no âmbito do processo de autonomia.**

Advogamos uma autonomia efectivamente participada pelas famílias dos alunos na escola, mas não um excessivo intervencionismo destas, porque, em última instância, a preparação para o processo de ensino-aprendizagem, em toda a sua complexidade, cabe à comunidade de professores que, para o efeito, se prepararam tecnicamente. Se esta preparação não é adequada (pelo conjunto de desvios que se vislumbram entre o que é a missão da escola, e aquilo que o professor faz), é do lado da formação de professores ou, sendo uma situação pontual confinada a um professor, através dos mecanismos disciplinares próprios que se deve procurar a solução e nunca no aumento da influência da família dentro da escola. A heterogeneidade de lugares de classe do conjunto das famílias que, no seu conjunto, compõem a comunidade de enquadramento da escola produz uma heterodoxia de pontos de vista face ao processo de ensino-aprendizagem que são dificilmente conciliáveis com uma qualquer lógica de funcionamento escolar, por muito útil que seja o eclectismo resultante desses diferentes pontos de vista. Neste âmbito, parece-nos que a ambivalência de critérios tem sido o pior aliado neste processo: nem sempre se tem sabido definir uma fronteira efectiva entre órgãos consultivos e órgãos deliberativos e/ou executivos. Em termos consultivos

(e sem diminuir o estatuto do consultivo em favor do deliberativo) a pluralidade e o eclectismo são ferramentas fundamentais do exercido da cidadania e, consequentemente, da própria democracia dentro da escola e fora dela. Pelo contrário, a derrapagem do nível consultivo para o deliberativo, numa interferência directa, não programada, é produtora de anomia, na proporção das diferentes posições em confronto. Lamentavelmente, a experiência tem vindo a demonstrar que, não raramente, demasiadas vezes, até, tem-se derrapado de uma participação das famílias desejável e indispensável para a interferência exagerada e anómica. De uma escola tradicionalmente fechada sobre si mesma, quase de forma autista, transitou-se para o outro extremo: o despotismo dos pais em matérias para as quais, na maioria das vezes, não estão devidamente preparados, quer a nível científico, quer pedagógico. Como dissemos, a ambiguidade da interacção implementada entre a escola e a família é a causa deste efeito perverso. Tal decorre da circunstância de não se definir um *campo de competências de acção conjunto* mas, também, *específico* de actuação de cada uma das duas agências de socialização. Neste processo, se há, sem dúvida, competências transversais às duas agências outras há, que são essencialmente do âmbito escolar tendo os professores, para o efeito, uma formação profissional específica que não encontra paralelo do lado das famílias.

Isto, de todo, não significa que advoguemos a situação contrária desta, ou seja, a de uma escola fechada sobre si mesma numa suposta auto-suficiência que tem tanto de ultrapassado, como de autista e de estéril, porque não conta com os pareceres de ninguém. Este tipo de isolacionismo intencional por parte da escola é, por exemplo, explicitamente denunciado por Silva e Violante (2003) quando salientam que é indispensável, no âmbito da celebração dos contratos de autonomia, a «*indispensabilidade da comunidade*» (p. 4). Os autores denunciam ainda que, frequentemente, “*o projecto educativo é elaborado pela Direcção Executiva da escola, ou agrupamento - ainda que sujeito à aprovação da assembleia, constituída também ela segundo a representatividade que a escola entender adequada e dirigida sempre por docentes.*” (*Ibidem*). Neste caso, cabe perguntar: que eclectismo de pontos de vista pode esta assembleia de escola conseguir se limita os que nela têm acento? Que suposto trabalho se fará com uma comunidade à qual se restringiu à partida o acesso às reuniões estratégicas para propor, discutir, negociar, problematizar as políticas a implementar? Assim, concordando plenamente com os autores, propugnamos que as equipas integrantes das assembleias de escola sejam multiplamente representativas das diversas

forças sociais dos respectivos *territórios educativos*, embora, especificamente no caso dos pais, aspecto cuja análise estávamos a apreciar, nos pareça que a introdução de certos limites à sua actuação seja fundamental, porque uma coisa é ouvir os seus pareceres e integrá-los numa lógica interna coerente com a cultura da escola e em interacção com o seu projecto educativo – aumentando o grau de partilha de decisões com os pais no interior na escola, como propugna Barroso (1996a), referindo-se ao *School Based Management* – e outra, muito diferente, é obedecer-lhes numa quase imposição unilateral, como algumas vezes temos visto vir a acontecer nalgumas das nossas escolas...

## **5. O sistema de ensino português numa óptica comparada face aos sistemas de ensino nórdicos: *autonomia escolar no âmbito da autonomia autárquica.***

Até aqui já percepcionámos algumas das dificuldades centrais que se colocam ao processo de autonomia. Por um lado, percebemos que a acção da tutela nesse âmbito fica fortemente condicionada à pluralidade de estádios de desenvolvimento e de maturação das escolas em torno daquilo que é o «espírito da autonomia». Mormente, esta acção do Estado central tem sido lida e, numa pluralidade de casos, não sem alguma pertinência profunda, a tentar «conduzir» as metodologias, as propostas... Enfim, a decretar, a estabelecer e a alterar ao invés de, *ipso facto*, descentralizar, face à urgência de autonomizar; Por outro lado, sendo, como é, desejável e indispensável a participação de todos os diferentes parceiros sociais da escola no âmbito do seu processo estratégico de desenvolvimento, alertámos para o excesso de intervencionismo, desde logo, das famílias, frequentemente imprevistas pedagógica e cientificamente para intervir em certas questões do processo de ensino-aprendizagem mas que, entre nós, não raramente – e, até, com uma influência crescentemente notória – interferem de forma por vezes abusiva na gestão escolar. Não é uma questão fácil porque, como se disse, a urgência de trabalhar com as famílias é determinante, mas uma certa falta de critérios de intervenção ou, melhor, de *campos conjuntos de actuação*, tem produzido uma ambiguidade que, no nosso entendimento, por muito paradoxal que possa parecer, dificulta a acção do processo de autonomia.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Aliás, esta ambiguidade pode até ser um sinal do estágio em que se encontra o processo de autonomia numa dada escola. De facto, somos conhecedores de inúmeros exemplos por esse país fora em que as escolas já conseguiram estabelecer com as famílias dos respectivos alunos campos definidos e consistentes de actuação, tendo este estabelecimento de competências conjuntas representado um salto importante para a frente em termos do próprio processo global de autonomia.



Por fim, iremos agora perspectivar – convergindo para aquilo que é o tema central deste artigo - para um outro nível de obstáculos que se colocam ao processo de autonomia das escolas. Trata-se de uma questão que pouco ou nada tem sido tratada entre nós no âmbito daquilo que constitui o grande debate em torno das questões da autonomia das escolas e que resulta da integração do processo de *autonomia escolar* no âmbito da *autonomia autárquica*.

Em Portugal, o funcionamento global do sistema de ensino, desde o pré-escolar ao ensino pós-secundário não superior, integra uma panóplia de procedimentos, acções, etc. de elevada complexidade que, seguindo a natureza historicamente centralista do Estado – questão que vimos anteriormente – determinou que todos esses níveis funcionais fossem controlados pelo Ministério da Educação. Pelo contrário, nos países do Norte da Europa e, mais especificamente, entre os Nórdicos, a regulação do funcionamento dos vários níveis de educação e ensino esteve sempre descentralizada ao nível das autarquias. Trata-se de duas tradições historicamente fundadas e diametralmente opostas.

Paralelamente, no âmbito daquilo que têm sido alguns dos processos de autonomização escolar mais frutíferos (os do *primeiro momento* que referimos atrás) muito do sucesso alcançado ficou a dever-se, desde logo, ao nível das alianças estratégicas que as escolas conseguiram estabelecer com as respectivas autarquias de enquadramento. Nos termos diacrónicos que referimos antes, a tutela, percebendo a relevância desse tipo de alianças estratégicas, procurou – dando força às inúmeras críticas nesse sentido – decretar e condicionar a autonomia das restantes escolas ao estabelecimento desse tipo de parcerias com as autarquias. Esta política foi reforçada por uma tendência de importação para Portugal daquilo que era já uma prática eficaz noutros países (leiam-se, os países nórdicos) (CNE, 2005; Dias, 2010; Eurydice, 2007), o que reforçava as boas experiências das escolas autónomas do *primeiro momento*. Em si mesma, esta orientação da tutela, tudo levaria a crer, que seria essencialmente pacífica porque a autarquia é um parceiro «natural» da escola. No entanto, a questão é bem mais complexa. Efectivamente, os níveis de complexidade das questões educativas, globalmente entendidas, sempre foram entre nós, como vimos, centralizados pela tutela. Ora, também como já foi dito, esses mesmos níveis de competência historicamente entre os nórdicos sempre estiveram adstritos às autarquias. Ora, estudar, projectar, planificar, coordenar, definir estratégias e monitorizar implicam um certo nível de competências efectivamente adquiridas. Elas são, em última instância, o *know how* que

determina o que deve ser feito e o modo de fazê-lo, de forma eficaz e eficiente. Se, para os nórdicos, esse *know how* esteve sempre, como se disse, na autarquia em complementaridade funcional com a escola; entre nós, salvo as experiências bem sucedidas referentes a algumas das escolas que se autonomizaram no *primeiro momento*, tal nunca aconteceu. Assim, os níveis decisórios complexos que sempre estiveram sob a orientação da tutela nunca foram compagináveis, claramente, com o simples departamento educativo do pelouro da educação de uma qualquer autarquia. Exemplifiquemos esta questão com apenas dois casos, para evitar um detalhe desnecessário. Imaginemos, entre nós, a acção da *Direcção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular* (DGIDC): onde se avalia, entre outros, a qualidade dos estudos e dos respectivos instrumentos metodológicos a implementar em meio escolar ou a qualidade dos manuais a adoptar; pensemos, seguidamente, no trabalho do antigo *Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo* (GIASE), actual *Gabinete de Estatística e de Planeamento da Educação* (GEPE): onde, desde logo, se produzem estudos transversais a todos os níveis de educação e ensino com inquestionável relevância informativa. Em termos comparativos, onde é que alguma vez no nosso país alguma autarquia teve departamentos especificamente criados para analisar o sistema de ensino português ou, quando menos, do conjunto de escolas da autarquia? O cerne do problema está aqui: ao contrário dos países nórdicos que sempre tiveram departamentos autárquicos especializados de apoio à escola, tal, em Portugal, foi sempre assegurado pelo Ministério da Educação, nunca pelas autarquias, que nunca tiveram e continuam a não ter competências específicas nesse âmbito entre nós. É neste sentido, que se percebe uma das razões fundamentais que dá origem a uma denúncia feita por Dias (2010):

Uma análise cuidadosa da legislação (...) revela, no que respeita ao papel das autarquias, que estamos perante uma transferência de responsabilidades sem uma (re)distribuição comparável de poder. Na realidade, o Estado tem estado a transferir obrigações para o nível local, directa e indirectamente, sem que os «parceiros» locais vejam acrescida a sua margem de participação nas decisões fundamentais em matéria educativa. (pp. 3-4)

Cabe dizer, pelo menos como uma primeira justificação evidente, que o Estado não tem incentivado o aumento dessa «*margem de participação*» porque as autarquias tradicionalmente nunca tiveram e continuam a não ter competências suficientes para que o possam fazer, salvo em casos excepcionais entre nós. Acresce que a aquisição de competências não se pode fazer nem por transferência nem, muito menos, por decreto...

Ou seja, criou-se uma aporia, uma situação sem saída, ainda que, no essencial, possa ser contornada, remetendo para aquilo que será cada experiência escola-autarquia em concreto. Esta situação, mormente, é uma das causas da permanência do centralismo neste processo de «autonomia»: ao haver competências que estão estritamente do lado do Ministério da Educação, o «cordão umbilical» da dependência será cronicamente difícil de cortar, a não ser, claro está, que as autarquias comecem a desenvolver as competências que os nórdicos já têm e que são fundamentais à parceria estratégica com a escola. Uma vez mais com recurso ao diploma estruturante neste âmbito, Decreto-Lei 115/A-98, o protocolo celebrado entre o Estado e a Associação Nacional de Municípios prevê que algumas das obrigações até aqui da competência do Ministério passem para as autarquias: construção e manutenção de edifícios e espaços escolares, transporte escolar, acção social escolar. Mas estas obrigações não esgotam o conjunto de competências que tradicionalmente sempre têm mantido a ligação entre o Ministério da Educação e as escolas. Seja como for, parece-nos que, ainda que parcialmente, as experiências de sucesso entre as escolas que se «autonomizaram»<sup>10</sup> no primeiro momento demonstram que as lacunas de competências educacionais do lado autárquico podem ser ultrapassadas ou, quando menos, minoradas porque, esses exemplos notáveis têm vindo a permitir ver que as escolas possuem algum, senão o essencial, *know how* localmente necessário ao seu funcionamento normal e ao nível do planeamento estratégico suprimindo, por essa via, a falta de «preparação» autárquica, até hoje apenas chamada a participar no *Plano Anual de Actividades* de algumas escolas, com a tímida inclusão nesse âmbito de algumas actividades lúdicas, ou recreativas e pouco mais, salvo raras excepções. Julgamos, pois, que será ao nível dos níveis de planeamento mais complexos e exigentes (políticas de médio e longo prazo para o ensino, internacionalização, projectos da OCDE, política do ensino especial, etc., etc.) que o Ministério da Educação continuará, ainda por algum tempo, a deter bastantes prerrogativas neste âmbito. É por este facto, que “*a administração continuará, ao que tudo indica, a definir o currículo, a estabelecer orçamentos e parâmetros de avaliação, a estipular as regras da formação inicial e contínua de professores, a elaborar perfis de alunos, cursos e níveis de escolaridade.*” (Dias, 2010: p. 5) Seja como for, a crescente especialização das escolas ao nível dos processos de auto avaliação poderá, ainda que,

---

<sup>10</sup> As aspas são intencionais, pois estas escolas, pela sua política essencialmente autogestionária, em interacção com os seus principais parceiros do respectivo *território educativo*, já eram, de facto, autónomas; mas não o eram formalmente, por ainda não existirem *Contratos de Autonomia* que formalizassem tal estatuto.

uma vez mais, em função de cada experiência específica, esvaziar algumas dessas competências estratégicas ainda do lado da tutela, passando-as para o lado das escolas. Para tal, é necessário que estas percebam a importância dificilmente negligenciável de aproveitar os processos de avaliação como verdadeiras estratégias de *empowerment*. É neste sentido, também, que ganha toda a pertinência a metodologia SWOT. De facto, a identificação de *pontos fortes e fracos, constrangimentos e oportunidades* nada mais é do que uma auto apreciação crítica da escola sobre si mesma, em termos da grande missão institucional que se propõe e do nível de consecução relativa que consegue alcançar. Conhecer aquilo que são aspectos ainda *fracos* da sua actuação, perscrutando e problematizando as razões profundas para essas falhas relativas; Equacionar em que medida elas são decorrentes de *constrangimentos* que não podemos controlar ou, pelo contrário, elas se integram no âmbito de *oportunidades* que ainda não estamos a aproveitar ou estamos a subaproveitar, são procedimentos estratégicos fundamentais de flexibilidade da escola sobre si mesma e sobre o seu *território educativo* que, em muito, podem auxiliar no seu *empowerment*, diminuindo o «cordão umbilical» real que ainda liga as escolas à tutela, pela sua crónica dependência de competências estratégicas de alto nível.

Analísamos um primeiro nível virtualmente gerador de alguma antinomia funcional entre as autarquias e as escolas, chamemos-lhe nível das *competências instaladas*.

Mas há um segundo nível de possível antinomia funcional entre a escola e as autarquias, tem a ver com as relações de poder, questão que pode revelar-se tão complexa como a anterior.

A construção da autonomia autárquica é, historicamente, entre nós, muito mais antiga do que a autonomia da escola. Aliás, o peso das autarquias em termos da gestão dos poderes públicos foi, desde o Antigo Regime,<sup>11</sup> uma realidade dificilmente contornável. Mais recentemente, é também isso que pode ler-se, por exemplo, na Carta Europeia da Autonomia Local, aprovada em 1985 pelo Conselho da Europa: “*as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático*”. Mormente, pode ler-se, ainda, que o “*princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição.*”

---

<sup>11</sup> Aliás, enquanto forma específica de organização do espaço, do poder, da religião e das relações sociais a génese da autarquia remonta à Idade Média (Sécs. V a XV).

Neste mesmo sentido, em Portugal as autarquias locais têm, desde 1976, dignidade constitucional. Com base na Constituição, a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, que são “*pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.*” (cf. Constituição da República Portuguesa, artigo 237.º). Por sua vez, a legitimidade das decisões das autarquias locais decorre da eleição dos respectivos órgãos, sendo a câmara municipal e a junta de freguesia órgãos executivos e a assembleia municipal e a assembleia de freguesia órgãos deliberativos. Exceptuando a junta de freguesia, os demais órgãos referenciados são eleitos por sufrágio universal. Ou seja, a legitimidade do seu poder, nos seus mais diversificados níveis de actuação, consubstancia-se directamente no assentimento popular. Este poder é, ainda, reforçado com a própria Lei das Finanças Locais (Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro) que, – para além daquilo que já são as dotações próprias de cada autarquia – também pela via financeira lhes confere uma autonomia de facto face à tutela.

Face a esta autonomia autárquica, historicamente referenciada e construída; legitimada pelo sufrágio universal e com recursos financeiros que lhe permitem um carácter de relativa auto-suficiência face ao Estado central; como se perspectiva a autonomia escolar, essencialmente recente, historicamente sem passado e a depender tanto dos recursos financeiros do Ministério da Educação quanto dos recursos financeiros da autarquia? Como se prefigura esta relação de forças?

É deste questionamento central que promana, por sua vez, a segunda possível antinomia que pretendemos perspectivar entre a autonomia escolar e a autonomia autárquica. A nosso ver, abreviando obviamente a trama, – pois não podemos neste âmbito enveredar por uma descrição analítica exaustiva – pensamos que, uma coisa é contar com a participação do poder autárquico no âmbito do *Conselho de Escola* ou no *Conselho Municipal de Educação*, lado a lado com os pais e outros intervenientes, o que é desejável, pelo alargamento de pontos de vista face à resolução das grandes questões estratégicas de cada escola, desde logo, com reflexos ao nível do respectivo *Plano Anual de Actividades*, ou do *Projecto Educativo da Escola*; outra coisa muito diferente, é a subordinação tendencial, mais ou menos explícita, mais ou menos tácita, dos órgãos de gestão da escola aos órgãos de gestão autárquica e esta realidade, podendo parecer de um fatalismo negativista, pode bem, nalguns contextos, vir a efectivar-se fruto, uma vez mais, da falta de uma legislação que identifique, de forma

clara, *campos específicos* de actuação às duas entidades autónomas em interacção entre si.

Neste âmbito, urge, uma vez mais, salientar que o sentido da gradual mas efectiva autonomização das escolas é a sua capacitação para poder funcionar, crescentemente, de forma autónoma face àquilo que são as grandes metas institucionais que a escola local se propõe face ao que é a realidade local na qual se insere. É neste sentido que faz toda a pertinência a auto-avaliação, enquanto instrumento reflexivo real, mais do que de mero cumprimento administrativo de certos critérios de avaliação externos à escola ou em relação aos quais ela pouco se vincula por, no essencial, passarem ao lado das verdadeiras questões que globalmente a afectam. Ora, de que serve uma aplicação eficaz de um processo de avaliação se, numa parte ou em grande parte, muitos dos aspectos evidenciados não dependem da gestão da escola, mas ficam subordinados à agenda de prioridades da respectiva autarquia?

Quantas não têm sido as queixas que temos ouvido por esse país fora, por parte dos órgãos de gestão das escolas, de que, por exemplo, os alunos não têm um ginásio em condições para a prática da educação física? Ora, de quem dependem os equipamentos, da escola ou da autarquia? Outras vezes temos ouvido queixas relativas à inoperância de alguns dos assistentes operacionais dentro da escola, mas que dependem hierarquicamente da autarquia. Neste sentido, pode a escola, por identificar estes *pontos fracos*, ultrapassar autonomamente o problema ou tem de negociá-lo com a respectiva autarquia à qual está adstrita? Servirá de compensação, relativamente ao primeiro problema, ouvir a justificação que tem tanto de frequente como de cansada: estamos com restrições orçamentais e, por ora, tudo o que não sejam despesas essenciais terão que ser cortadas? E, relativamente à segunda questão, poderá a relação hierárquica mediatizada pela autarquia substituir a relação directa de autoridade exercida no momento?

Ora, para concluir, cabe dizer que, um processo de autonomização gradual que se pretenda consistente, jamais deverá ser fundado num sistema que, caso a caso, fica a depender dos indivíduos que, em cada momento, estão à frente da gestão das escolas ou das autarquias; da sua maior ou menor propensão a funcionar num regime de parceria estratégica para o bem comum, mais do que para o favorecimento de protagonismos pessoais, ou sujeitos às conjunturas eleitoralistas ou outras...

Neste caso, em última instância, temos portanto, uma eventual antinomia, resultante da circunstância daquele que é dono da cabeça, que determina o que fazer, não poder controlar os membros para o poder fazer.

Assim, quando analisamos este segundo nível aporético, esta segunda antinomia, referente às relações de poder, afigura-se-nos que as soluções possíveis parecem bem mais nublosas ou, quando menos, bem mais dependentes de certos particularismos conjunturais que podem ser, efectivamente, um condicionamento aos processos de autonomia, pelo carácter de incerteza que parece ficar a pairar. Falemos, por isso, a este nível, de uma *autonomia contingente*...

## CONCLUSÃO.

Procurámos desmontar neste artigo aquilo que tem sido o processo, endógeno, exógeno ou misto, de autonomização gradual das escolas entre nós. Procurámos evidenciar, desde logo, algumas limitações ou dificuldades potenciais que se deparam a esse processo, decorrentes daquilo que é, paradoxalmente, uma das principais riquezas da autonomia: o processo interactivo múltiplo que se estabelece entre a escola e os parceiros do «seu» território educativo.

Neste âmbito, confluímos para a problematização central deste artigo, a relação essencialmente desigual que se estabelece entre a *autonomia escolar* e a *autonomia autárquica*. Primeiramente, perspectivámos a pouca tradição entre nós da vocação autárquica em termos educacionais, avultando a sua «impreparação» para as questões mais complexas do processo educacional. Neste âmbito, salientámos que o *know how* acumulado pelas escolas ao longo dos anos, poderá, ainda que somente de forma parcial, limitar essa «impreparação» autárquica. Seguidamente, perspectivámos a relação desigual, medida em termos do exercício efectivo do poder, detida pela escola face à autarquia, deixando de certa forma em suspenso uma certa subordinação da escola à autarquia inquinando, por essa via, o seu processo de autonomização gradual, tudo ficando a depender do surgimento de uma legislação mais explícita, que permita regular aquilo que são os *campos específicos de actuação* de cada uma dessas instituições sociais.

Tendo nós estabelecido estas últimas análises sobre as desigualdades estruturais – na relação entre o poder, do lado da autarquia e do lado da escola – de uma forma

ainda pouco fundada empiricamente, pretendemos, em futuros trabalhos, retornar a esta problemática com um conjunto de informação empírica concreta que permita fazer perceber, efectivamente, qual o sentido ou quais os sentidos que, afinal, a relação de poder entre a autarquia e a escola está a seguir em Portugal.

### Referências Bibliográficas.

- BARROSO, João (1996a). Autonomia e gestão das escolas. Lisboa: Ministério da Educação.
- BARROSO, João (1996b). O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In João Barroso (Org.) *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora.
- BARROSO, João (2003). Autonomia das escolas cinco anos e cinco ministros depois... *Educação e Matemática*, n.º 73.
- BENAVENTE, Ana; COSTA, António; MACHADO, Luís & NEVES, Manuela (1987). *Do outro lado da escola*. Lisboa: Edições Rolim.
- BERGER, Peter & LUCKMANN, Thomas (1987). *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes.
- BERNSTEIN, Basil (1985). *Langage et classes sociales*. Paris: Éditions de Minuit.
- BERNSTEIN, Basil (1996). *Pedagogy, symbolic control and identity. Theory, re-search, critique*. London: Taylor & Francis.
- BOUDON, Raymond (1990). *Inégalité des chances. La mobilité sociale dans les sociétés industrielles*. Paris: Armand Colin.
- BOURDIEU, Pierre (1987). *Choses dites*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- BOURDIEU, Pierre & PASSERON, Jean-Claude (s. d.). *A reprodução. Elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Lisboa: Vega Universidade.
- BROPHY, Jere (2000). Teaching. educational practices series -1. Geneva: International Bureau of Education.
- CANÁRIO, R. (s. d.). « Desenvolvimento local e educação não-formal » *Educação e Ensino*, n. 11, pp. 31-34.
- CHAZEL, François (1983). Pouvoir, structure et domination. *Revue Française de Sociologie*, Vol. XXIV, nº 3, pp. 369-393.
- CHAZEL, François (1992). Pouvoir. In Raymond Boudon (Dir.), *Traité de Sociologie*, Paris: PUF, pp. 195-226.
- CNE (2005). *Avaliação das escolas: Fundamental modelos e operacionalizar processos*. Lisboa: DC: Autor.
- COLLINGWOOD, R. G. (2000). *A ideia de história*. Lisboa: Edições 70.
- DIAS, Mariana (2010). A autonomia da escola em Portugal: Globalização ou «evolução na continuidade»? Obtido em 10/11/2010 da Rede da Internet: <http://www.eselx.ipl.pt/cied/Iencontro/Actas/textos/M.%20Dias.htm>
- DIAS, Paulo Coelho (2009). Estratégias de estudo de alunos dos 5º e 7º anos e resultados em ciências. *Revista Portuguesa de Educação*, 22(1), pp. 29-69.
- DIOGO, Ana (1998). *Famílias e escolaridade. Representações parentais da escolaridade, classe social e dinâmica familiar*. Lisboa: Edições Colibri.



- EURYDICE (2007). *Autonomia das escolas na Europa. Políticas e medidas*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.
- FORMOSINHO, João; FERREIRA, Fernando & SILVA, Virgílio (2001). *Avaliar, Reflectir e Inovar*. Braga: Centro de Formação de Avaliação de Escolas Braga/Sul.
- FREIRE, Paulo (1993). *Professora Sim Tia Não. Cartas a quem ousa ensinar*. São Paulo: Editora Olho d' Água.
- FREIRE, Paulo (1997). *Pedagogia da autonomia. Saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- FREIRE, Paulo (2000). *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- GIDDENS, Anthony (1997). *Novas regras do método sociológico*. Lisboa: Gradiva.
- GOLDNER, F. (1998). *Múltiplas inteligências*. Lisboa: Editorial Presença.
- GRÁCIO, Sérgio. (1997). *Dinâmicas da escolarização e das oportunidades individuais*. Lisboa: Educa.
- HAECHE, Anne (1994). *A escola à prova da sociologia*. Lisboa: Instituto Piaget.
- HUSÉN, T. (s. d.). *Meio social e sucesso escolar*. Lisboa: Horizonte.
- ITURRA, Raul (1991a). *A construção social do insucesso escolar – Memória e aprendizagem em Vila Ruiva*. Lisboa: Escher.
- ITURRA, Raul (1991b). *Fugirás à escola para trabalhar a terra – Ensaio de antropologia social sobre o insucesso escolar*. Lisboa: Escher.
- LIMA, L. (1991). Produção e reprodução de regras: normatismo e infidelidade normativa na organização escolar. *Inovação*, 4, pp. 141-165.
- LIMA, L. (1999). “E depois do 25 de Abril de 1974. Centro(s) e periferia(s) das decisões no governo das escolas”. *Revista Portuguesa de Educação*, 12(1), 57-79.
- McDERMOTT, Peter & ROTHENBERG, Julia (2000). The characteristics of effective teachers in high poverty schools. Triangulating our data. Comunicação apresentada no Annual Meeting of the American Educational Research Association. New Orleans: LA, Abril 24-28.
- MORAIS, NEVES, ANTUNES, FONTINHAS, MEDEIROS & PENEDA (1996a). Desenvolvimento cognitivo e aprendizagem científica: Influência de factores de família e da escola. *In Revista Portuguesa de Educação*, 9, nº 2, pp. 1 - 28.
- MORAIS, PENEDA, MEDEIROS, NEVES, REIS & SALGUEIRO (1996b). Práticas pedagógicas e aprendizagem científica: Um estudo sociológico. *In Revista de Educação*, Vol. V, nº 2, pp. 69-93.
- MOURA, Rui (1999). O conceito de autonomia de escola: Algumas reflexões. *Educare/Educere*, 7, pp. 85-94.
- PINHAL, J. (1993). *L'Émergence du territoire éducatif*. Dissertação de D.E.A. Não Publicada, em Ciências da Educação. Universidade de Caen-France.
- PINTO, Alves (1999). *Sociologia da Escola*. Amadora: McGraw-Hill.
- SARMENTO, M. J. (1993). *A escola e as autonomias*. Porto: Edições ASA.
- SEABRA, Teresa (1999). *Educação nas famílias. Etnicidade e classes sociais*. Lisboa: IIE.
- SEBASTIÃO, João (1999). *Democratização do ensino, desigualdades sociais e trajetórias escolares*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- SILVA, Florentino & VIOLANTE, Luís (2003). *Autonomia das escolas e papel da comunidade: notas a um decreto-lei em português suave*. Porto: Manuscrito.
- WOODS, Peter (1986). *Inside schools. Ethnography in educational research*. London: Routledge & Kegan Paul.